

UDSATTE BOLIGOMRÅDER

Problemer og løsninger

Temanummer: UDSATTE BOLIGOMRÅDER – Problemer og løsninger

Siden midten af 1980'erne har der i Danmark været en politisk iagttagelse af, at der har været boligområder præget af et komplekst sæt af problemer bestående af sociale, organisatoriske, fysiske og økonomiske udfordringer. Når vi kigger på problemerne i dag, forekommer de at være relativt uændrede trods årtiers boligsociale indsatser, forsøg med udlejningsregler og fysiske renoveringer. Det har politisk ledt til, at der kom den første liste over ghettoområder i 2010, og at Parallelsamfunds aftalen kom i 2018, hvor målet er, at der ikke eksisterer ghettoer i 2030. Parallelsamfunds aftalen blev indgået af et bredt flertal i Folketinget, og fra politisk side er der generel stor opbakning til, at der nu bliver sat ind i forhold til at håndtere de nuværende koncentrationsproblemer og til fremadrettet at undgå en uhensigtsmæssig koncentration af social udsathed.

Både fra fagfolk og forskere har der, siden den første ghettoliste udkom, været en kritik af selve brugen af begrebet ghetto, og af den måde som en ghetto bliver defineret på. Selve ghettobetegnelsen er blevet kritiseret for at være stigmatiserende over for beboerne, for at være misvisende i forhold til problemernes karakter i boligområderne og for at pege på løsninger, der ikke matcher problemerne. Dette temanummer beskæftiger sig med udsatte boligområder i forhold til at forstå, hvad problemerne egentlig er og ikke mindst i forhold til, hvad vi forskningsmæssigt ved kan være en farbar vej at gå i løsningen på problemerne. Vi har sammensat et temanummer, hvor vi har fået danske forskere, der beskæftiger sig indgående med udsatte boligområder, til at stille ind på bestemte dele af problematikken, og vi har fået bidrag fra vores to nabolande, Norge og Sverige, i forhold til deres erfaringer med at løse den bolig-mæssige segregering.

Temanummerets første artikel af Vibeke Jakobsen handler om, hvad vi forstår ved udsatte boligområder. Politikere, praktikere og fagfolk snakker indgående om udsatte boligområder, men oftest uden at definere hvad det er. Vibeke Jakobsen viser, at det måske ikke er så overraskende, fordi der i forskningslitteraturen heller ikke er en entydig og kanoniseret definition af begrebet udsatte boligområder. Dog anvendes almindeligvis indikatorer for uddannelse, beskæftigelse og indkomst, når udsatte boligområder defineres. Vibeke Jakobsen tager udgangspunkt i de tre indikatorer, når hun viser udviklingen og placeringen af de udsatte boligområder i Danmark. Hun viser, at antallet af udsatte boligområder i Danmark er steget fra 128 i 1985 til 358 i 2015, samtidigt med at der i samme periode er sket en betydelig geografisk spredning af områderne. Hvor udsatte boligområder kun fandtes i få af landets kommuner i 1985, findes de i langt de fleste kommuner i 2015. Analysen bidrager dermed

til at forstå, hvorfor det danske samfund som helhed er så optaget af udsatte boligområder. Når vi husker tilbage til 1990'erne, var det særligt borgmestrene på Vestegnen, der gjorde opmærksom på de udfordringer, som de hårdt ramte almene boligområder afstedkom. I dag deler stort set alle landets borgmestre de samme bekymringer, og udsatte boligområder har derfor også fået stor politisk opmærksomhed.

I temanummerets anden artikel stiller Gunvor Christensen skarpt på ghettoerne og mere præcist de såkaldte hårde ghettoer, som Parallelsamfundsaf-talen er målrettet. Kriteriet for at blive udpeget som ghetto er bl.a., at der er mindst 1000 beboere i området, og at andelen af indvandrere og efterkom-mere overstiger 50 pct. Derudover indgår kriterier for uddannelse, beskæfti-gelse, indkomst og kriminalitet i ghettodefinitionen. Baggrunden for Parallel-samfundsaf-talen er en politisk vurdering af, at der er negative områdeeffekter forbundet med de hårde ghettoer, og at der er udviklet parallelsamfund i de hårde ghettoer, som udfordrer den samfundsmæssige sammenhængskraft. De politiske forventninger til Parallelsamfundsaf-talen er, at man ved at sprede udsatte beboere og skabe en mere blandet beboersammensætning i de hårde ghettoer får løftet de socioøkonomisk svageste beboere samt reduceret den boligmæssige segregering. Gunvor Christensens artikel viser, at det empirisk er vanskeligt at påvise områdeeffekter, ligesom eksistensen af parallelsamfund heller ikke er forskningsmæssigt underbygget. Til gengæld er der klare tegn på øget indkomstulighed mellem beboere i de udsatte boligområder, den øvrige almene sektor og beboere i ejerboliger. Gunvor Christensen konkluderer, at Parallelsamfundsaf-talen må forventes at reducere den boligmæssige segregering, men at det er langt mere tvivlsomt, om aftalen bidrager til at mindske den sociale ulighed, der er, og bliver den udløsende faktor for, at vi har udsatte boligområder og såkaldte hårde ghettoer.

Flere forskellige strategier kan iværksættes med henblik på at undgå ghet-toer (jf. også Gunvor Christensens artikel). Man kan ændre på beboersam-mensætningen ved at reducere antallet af udsatte beboere og/eller fastholde og tiltrække beboere med flere ressourcer. En anden mulighed er at løfte de udsatte beboere gennem boligsociale indsatser, der øger deres uddannelses- og beskæftigelseschancer. I Danmark foregår størstedelen af disse indsatser inden for rammerne af de såkaldte boligsociale helhedsplaner, der muliggør, at boligorganisationer og kommuner går sammen om at håndtere de lokale udfordringer og problemer med fx uddannelse, beskæftigelse og kriminalitet. Der er politisk stor opmærksom på, hvilke effekter de boligsociale indsatser har. Netop det forhold kigger Kristine Vasiljeva på i sin artikel. Der er en lang række metodiske udfordringer ved at måle effekterne af de specifikke indsat-ser i de specifikke områder; det er ganske enkelt vanskeligt at isolere effekten af en indsats. Men på baggrund af en kvantitativ analyse af, hvordan en hel-hedsplan bidrager til at øge beskæftigelsen, finder Kristine Vasiljeva, at der er en indikation på, at samspillet mellem de boligsociale og de kommunale partnere er vigtig for at løfte nogle af de beboere, der står uden for arbejds-markedet, ind i beskæftigelse.

Rikke Skovgaard Nielsen og Marie Blomgren Jepsen beskæftiger sig i deres artikel med konsekvenserne af at ændre beboersammensætningen gennem ufrivillige flytninger, som bl.a. bliver en konsekvens af Parallelsamfundsaftalen. I den internationale litteratur er der evidens for, at det politisk efterstræbelsesværdige sociale mix både har positive og negative implikationer. De positive implikationer er, når socialt udsatte beboere skaber relationer til andre beboere, der har flere sociale og økonomiske ressourcer, mens de negative implikationer handler om brudte sociale relationer, konflikter mellem sociale grupper og øget stigmatisering af udsatte grupper. De internationale forskningsresultater peger på, at man skal være varsom med at forvente positive effekter af omplaceringen af socialt udsatte beboere. Til gengæld skal man holde nøje øje med både de mulige negative konsekvenser i form af brudte sociale relationer og med mulige såkaldte vandsengseffekter. Vandsengseffekter referer til det fænomen, der opstår, når man flytter en gruppe af socialt udsatte beboere fra område A til område B. Område A kommer til at være mindre udsat. Det skyldes ikke en samlet set mindre udsathed, men at udsathed nu er flyttet til område B. Rikke Skovgaard Nielsen og Marie Blomgren Jepsen peger afslutningsvis på, at de udsatte boligområders udfordringer er skabt af strukturelle forhold, og at løsningen derfor skal findes gennem strukturelle tilgange kombineret med sociale indsatser for de mest udsatte beboere.

Det fænomen, at bestemte befolkningsgrupper samles i bestemte boligområder, beskrives og forklares nærmere i Hans Skifter Andersens artikel om etnisk segregation. På baggrund af en kvantitativ analyse peger Hans Skifter Andersen på, at årsagerne til denne etniske segregation ikke alene skal findes i etniske minoriteters præferencer for bestemte boliger og naboskaber, men også skal findes i majoritetsbefolkningens præferencer og adfærd samt vilkårene på boligmarkedet. En væsentlig årsag til etnisk segregering er således, at etniske minoriteter sjældent bosætter sig i ejerboliger og derfor er afhængige af udbuddet af lejeboliger. Boligområderne er for mange etniske minoriteter en mellemstation på vejen ind i det danske samfund; der er således ikke nødvendigvis noget ønske om, at det aktuelle udsatte boligområde er et permanent sted at bo. Billedet af etniske minoriteter i udsatte boligområder, som en enklave, der ikke ønsker at tage aktivt del i det danske samfund, er således efter forfatterens opfattelse ikke dækkende eller retvisende.

I temanummeret to sidste artikler vender vi blikket mod de problemer, som vores to nordiske naboer oplever i forhold til boligsegregering, og hvordan henholdsvis Norge og Sverige har grebet fat i løsninger på de problemer.

Oslo har en betydelig boligmæssig segregering, som har været stigende siden start 1990'erne. I denne artikel argumenterer Jardar Sørvoll, Viggo Nordvik og Lena Magnusson Turner for, at den boligmæssige segregering især er et resultat af, at velhavende borgere flyttet tættere sammen, og at dette mønster opretholdes ved, at vi som mennesker har en næsten naturlig præference for at ville bo sammen med nogen, der ligner os selv. Ligesom i Danmark resulterer den boligmæssige segregering i store lokale indkomstuligheder. Det norske

boligmarked ser på mange måder meget anderledes ud end det danske. Langt de fleste ejer deres egen bolig, og kun en lille andel af boligmarkedet består af lejeboliger. Det er interessant nok, at når vi sammenligner Danmark og Norge – med to forskellige organiseringer af boligmarkedet – finder vi i begge lande en betydelig segregering. De politiske strategier i Norge for at modvirke denne segregering er dog langt mindre omfattende end i Danmark, men består som i Danmark af områdebaserede indsatser. Det er dog forfatterens argument, at segregeringen i Oslos liberale boligregime er styret af strukturelle forhold som demografi, flyttemønstre og befolkningens købekraft, og derfor er forfatterens konklusion, at områdeløft gennem boligsociale indsatser og geografisk spredning har begrænset potentiale for at reducere bolig-mæssige indkomstulighed.

Forskellen i beboernes levevilkår i udsatte og ikke udsatte boligområder er ligeledes stor i Sverige, til trods for at man også her har en lang tradition for politisk opmærksomhed mod udsatte boligområder. I denne artikel beskriver Nils Hertting & Susanne Urban boligpolitikken som en politik, der i vid udstrækning er en samordning af forskellige politikker som arbejdsmarkedspolitik, uddannelsespolitik og integrationspolitik. Boligpolitikken i Sverige er blevet kritiseret for ikke at have haft et entydigt mål og for at mangle institutionel forankring og permanens. De områdebaserede indsatser kritiseres for at være forkert tænkt. Det er den samlede by, der er et problem, ikke en afgrænset bydel eller afgrænset boligområde. Derfor er områdebaserede indsatser set med svenske briller utilstrækkelige og uden synlig effekt, og det at løfte individer afhænger alene af, hvor godt de generelle velfærdsindsatser fungerer. Artiklens forfattere leverer således den interessante pointe, at boligpolitik må forstås og udvikles som et element i den samlede svenske velfærdspolitik, og boligpolitik skal bruges til at gear og understøtte implementering af de forskellige sektorpolitikker som uddannelsespolitik og beskæftigelsespolitik i de udsatte boligområder. Hvis man vurderer boligpolitik som et selvstændigt politisk greb rettet mod udsatte boligområder, så bliver boligpolitikken vurderet ud fra et fejlagtigt grundlag, og boligpolitikens potentiale forsvinder.

Dette temanummer viser samlet set, at der både i Danmark, Norge og Sverige er en stigende bolig-mæssig segregering, hvor bestemte steder på boligmarkedet har koncentreret socioøkonomisk udsathed. Om denne segregering er så skæv, at den afstedkommer negative områdeeffekter, er uvis primært af den grund, at det økonometrisk er vanskeligt at identificere områdeeffekter. Ikke desto mindre gennemføres der i alle tre lande politikker baseret på antagelsen om, at der er negative områdeeffekter, og at der derfor er behov for at blande beboerne. Bidragene i dette temanummer peger på, at strukturelle forhold skaber rammerne for den bosætning, vi har, men bidragene henviser også til forskning, der viser, at vi som mennesker har stærke præferencer for at bo sammen med nogen, der ligner os selv. Vores præferencer for at bo sammen med nogen, der ligner os selv, taler imod det, at vi skal blande os. Dette temanummer tydeliggør således behovet for, at både forskning og politik bliver tydeligere på, hvilken skala socialt mix bedst kan gennemføres, hvor der tages højde for, at det på strukturelt niveau kan være problematisk at have massive

koncentrationer af ensartethed i form af social udsathed, og at der på individniveau sker en bosætning baseret på præferencer for lighed.

De løsninger, der gennemføres i de nordiske lande, har både strukturel karakter i form af spredningspolitik, men også institutionel og individuel karakter i form af de boligsociale indsatser. Artiklerne peger i varierende grad på, at der er behov for, at de politiske løsninger på de afledte problemer med boligmæssig segregering samlet set er målrettet både det strukturelle, institutionelle og individuelle niveau. Fremadrettet peger på bidragene på, at forskningen med fordel fortsat skal bidrage med at tilvejebringe viden om sammenhænge mellem problemer, indsatser og virkninger og særligt bidrage med at præcisere, hvilke problemer der kan løses med hvilke indsatser.

Afslutningsvis og uden for nummerets tema fortsættes traditionen med artikler om Nobelprismodtagerne i økonomi. Abhijit Banerjee, Esther Duflo og Michal Kremer modtog prisen i 2019 for deres eksperimentelle tilgang til at bekæmpe global fattigdom. De har transformeret udviklingsøkonomi ved at tage det vigtige, men uoverskuelige spørgsmål: »Hvordan bekæmper vi fattigdom på en effektiv måde?« og søgt svar i mikroøkonomisk teori.

Tilbage er kun at ønske alle god læselyst.

Redaktører af temanummeret

Gunvor Christensen

Lisbeth Pedersen



Bydannelse og boligøkonomi beskriver de økonomiske mekanismer, der er i spil i byernes boligmarkeder. Hvorfor samler vi os i byer? Hvordan ændres byernes økonomiske og sociale struktur? Hvad sker der, når vi beskatter eller giver tilskud til boligerne? Bliver de store byer for store, og er det en god ide at flytte arbejdspladser til de mindre byer? Den første lærebog i boligøkonomi på dansk.

<https://www.djoef-forlag.dk/book-info/bydannelse-og-boligokonomi>